Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 246

Voorstel van wet van de leden Ypma, Voordewind en Rog houdende wijziging van de Wet op het primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra ten einde levensbeschouwelijk onderwijs en godsdienstonderwijs op openbare scholen te bekostigen

Nr. 5

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 18 september 2015 en de reactie van de indiener d.d. 18 februari 2016, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 2 juli 2015 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Ypma en Voordewind houdende wijziging van de Wet primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra ten einde levensbeschouwelijk onderwijs en godsdienstonderwijs op openbare scholen te bekostigen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel heeft als doel het creëren van een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) regels dan wel voorwaarden te geven over de bekostiging van levensbeschouwelijk vormingsonderwijs of godsdienstonderwijs op openbare scholen. Hierdoor wordt de bekostiging via subsidies omgezet in een wettelijk geregelde bekostiging voor zover dit wordt gegeven door bevoegde leerkrachten. Daarnaast wordt het aantal uren dat mee mag tellen voor het aantal uren onderwijs dat leerlingen ten minste moeten ontvangen teruggebracht van 120 uur naar 40 uur.

De Afdeling advisering van de Raad van State concludeert dat de noodzaak van de beide onderdelen van het voorstel in de toelichting aanvullende motivering behoeven. Daarnaast adviseert de Afdeling om in te gaan op de verhouding tussen de inwerkingtredingsbepaling en de Wet raadgevend referendum (Wrr).

1. Bekostiging en onderwijsuren

Wettelijk is geregeld dat leerlingen in het openbaar (speciaal) onderwijs in de gelegenheid worden gesteld om binnen de schooltijden levensbeschouwelijk vormingsonderwijs of godsdienstig onderwijs te ontvangen.

kst-34246-5
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Dit onderwijs wordt gegeven door leraren die daartoe zijn aangewezen door kerken of (andere) rechtspersonen die zich het geven van dit onderwijs tot doel stellen. Er is geen verplichting voor leerlingen tot het volgen van dit onderwijs, ouders kunnen hiervoor kiezen. Voor de leerlingen die dit onderwijs niet volgen, voorziet het bevoegd gezag in andere onderwijsactiviteiten op de school.

a. *Tot december 2008 is dit onderwijs bekostigd via gemeentelijke subsidies of op basis van vrijwilligersvergoedingen. Het onderwijs werd destijds niet gegeven door bevoegde docenten. In 2008 werd de Wet op de Beroepen in het Onderwijs gewijzigd, waardoor deze leraren op termijn ook moesten gaan voldoen aan de wettelijke competentie- en nascholingseisen. De financiële gevolgen van deze wijziging zijn vanaf dat moment tot heden opgevangen door het verstrekken van een subsidie via de begroting van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.*
   De toelichting wijst erop dat in het onderwijs in het algemeen de regel geldt dat het aantal leerlingen de beschikbare middelen bepaalt en dat er geen reden is om dit ook niet voor dit onderwijs te laten gelden. Die redenering gaat echter voorbij aan de andere vorm van overheidsbetrokkenheid en -verantwoordelijkheid in de situatie dat sprake is van bekostiging van het onderwijs, in die zin dat aan het door de overheid bekostigde onderwijs deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden mogen worden verbonden. In dat licht bezien is het de vraag waarom ten aanzien van het levensbeschouwelijk vormingsonderwijs en het godsdienstonderwijs op de openbare scholen een zodanige overheidsbetrokkenheid aangewezen is dat omzetting van financiering middels een subsidie in een op een wettelijke grondslag gebaseerde structurele bekostiging gerechtvaardigd is.
b. *Op dit moment is het toegestaan dat voor dit onderwijs maximaal 120 uren per schooljaar meegeteld mogen worden voor het aantal uren onderwijs dat de leerlingen ten minste moeten ontvangen. Voorgesteld wordt dat aantal terug te brengen naar maximaal 40 uur, nu in de praktijk blijkt dat scholen niet meer dan 1 uur per week dit type onderwijs aanbieden. Gelet op die praktijk is het echter de vraag waarom de ruimte voor openbare scholen op dit punt wettelijk moet worden beperkt. De toelichting geeft hiervoor geen motivering.*
c. *Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting de noodzaak van bekostiging van het levensbeschouwelijk vormingsonderwijs en godsdienstonderwijs op de openbare scholen en het terugbrengen van het maximum aantal uren nader te motiveren.*

De indieners achten bekostiging van het levensbeschouwelijk vormingsonderwijs en godsdienstonderwijs op de openbare scholen vooral noodzakelijk omdat de onzekerheid van een subsidieregeling de belangstelling van de leraren hiervoor kan ondergraven. Voor studenten is het een risicovolle investering zolang de subsidie van het ene jaar op het andere kan komen te vervallen, met alle gevolgen van dien voor de maatschappelijke waarde van het diploma waarmee zij hun opleiding afsluiten.
De indieners willen het maximum aantal uren terugbrengen naar 40 uur, omdat zij menen dat zo ook op langere termijn de kosten beheersbaar blijven.
De indieners hebben de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel in deze zin aangevuld.

2. Inwerkingtreding

Artikel III bepaalt dat de wet in werking treedt op 1 augustus volgende op de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Volgens de toelichting is hiervoor gekozen om ervoor te zorgen dat de

bekostiging en de urenreductie van toepassing worden bij de aanvang van een nieuw schooljaar.

De Afdeling wijst in dit verband op het feit dat op 1 juli 2015 de Wrr in werking is getreden. Op grond van die wet moet er minimaal acht weken zitten tussen de plaatsing van een wet in het Staatsblad en de datum van inwerkingtreding, zodat voldoende tijd aanwezig is om een eventueel verzoek tot het houden van een referendum over de wet in te dienen. De formulering van artikel III houdt hiermee geen rekening: het kan immers zo zijn dat de datum van uitgifte van het Staatsblad binnen acht weken voor 1 augustus ligt. In dat geval zou op grond van artikel 8, tweede lid, Wrr, de inwerkingtreding van rechtswege worden opgeschort tot de dag na het verstrijken van de termijn van acht weken.

Indien inwerkingtreding van het voorliggend voorstel per 1 augustus noodzakelijk is, zou gebruik gemaakt kunnen worden van de spoedprocedure van artikel 12 Wrr. In dat geval moet de inwerkingtredingsbepaling daarvan expliciet melding maken en dient te worden gemotiveerd waarom voor dit voorstel afwijking van de hoofdregel van de Wrr noodzakelijk is.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig de inwerkingtredingsbepaling aan te passen.

Naar aanleiding van het Advies hebben de initiatiefnemers de inwerkingtredingsbepaling aangepast.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

De initiatiefnemers,
Ypma
Voordewind
Rog